

Conseil d'État, 3ème - 8ème chambres réunies, 13 octobre 2023, 464416

Synthèse

Juridiction : Conseil d'État

Numéro affaire : 464416

Type de recours : Excès de pouvoir

Publication : Inédit au recueil Lebon

Président : Mme Christine Maugué

Rapporteur : M. Julien Autret

Rapporteur public : Mme Marie-Gabrielle Merloz

Identifiant européen : ECLI:FR:CECHR:2023:464416.20231013

Lien Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/CETATEXT000048206402>

Texte

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 464416, par une requête, un mémoire en réplique et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 25 mai, 22 juillet et 8 septembre 2022 et 9 septembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) Créteil demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par la ministre de la transformation et de la fonction publiques sur sa demande du 23 octobre 2021 tendant à l'abrogation de l'arrêté du 24 octobre 2020 fixant la liste des services et emplois prévue par l'article 2 du décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'Etat en tant que celui-ci exclut du bénéfice de la prime de fidélisation territoriale les maîtres exerçant leurs fonctions dans les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré et à modifier les dispositions de cet arrêté afin d'inclure ces derniers dans le champ des bénéficiaires de cette prime.

2° Sous le n° 464605, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 1er juin et 4 novembre 2022 et 13 septembre 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat de l'enseignement privé de l'académie de Créteil (CrÉSEP) et le syndicat de l'enseignement privé de l'est francilien CFDT (SEPEF-CFDT) demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet née du silence gardé par la ministre de la transformation et de la fonction publiques, le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre délégué chargé des comptes publics sur leur demande du 1er février 2022 tendant à l'abrogation de l'arrêté du 24 octobre 2020 fixant la liste des services et emplois prévue par l'article 2 du décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 en tant que son article 1er a dressé une liste ne comportant pas les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;

- le code de l'éducation ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Julien Autret, maître des requêtes,

- les conclusions de Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat du syndicat de l'enseignement privé de l'académie de Créteil et du syndicat de l'enseignement privé de l'est francilien CFDT ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article 1er du décret du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'Etat : " Une prime de fidélisation territoriale est versée aux agents publics, civils et militaires, qui : / - exercent, de façon permanente, leurs fonctions dans le ressort du département de la Seine-Saint-Denis et dans un service ou emploi, au service direct de la population de ce département, connaissant, en matière de fidélisation des

ressources humaines, des difficultés de nature à y fragiliser durablement la mise en œuvre et les capacités d'adaptation du service public ; / - et comptent cinq années continues de services effectifs, calculées à compter de l'entrée en vigueur du présent décret, dans ces services et emplois. (...) ". L'article 2 du même décret dispose que : " La liste des services et emplois mentionnés à l'article précédent est fixée par un arrêté des ministres chargés du budget et de la fonction publique au regard d'indicateurs traduisant les difficultés de fidélisation des agents publics. / Ils relèvent des services publics suivants : / - service public de l'éducation ; (...) ". Aux termes de l'article 1er de l'arrêté du 24 octobre 2020 fixant la liste des services et emplois prévue par l'article 2 du décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'Etat, au titre des services et emplois chargés de mettre en œuvre le service public de l'éducation figurent les : " - Ecoles et établissements, publics et privés sous contrat, d'enseignement du premier degré ; / - Etablissements d'enseignement publics du second degré ; / - Inspecteurs de l'éducation nationale chargés d'une circonscription du premier degré ; / - Enseignants exerçant dans les établissements ou services de santé ou médicaux sociaux mentionnés aux articles L. 351-1 et D. 351-17 du code de l'éducation ; / - Coordonnateurs départementaux de la mission de lutte contre le décrochage scolaire ; / - Conseillers pédagogiques du premier degré ". Il résulte de ces dispositions que les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré ne figurent pas au nombre des services et emplois dont les agents publics sont éligibles au bénéfice de la prime de fidélisation territoriale.

2. D'une part, le syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) Créteil a demandé le 23 octobre 2021 à la ministre de la transformation et de la fonction publiques d'abroger l'arrêté du 24 octobre 2020 précité en tant que celui-ci n'inclut pas dans le champ des bénéficiaires de cette prime les maîtres contractuels exerçant leurs fonctions dans les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré. Le SPELC Créteil demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardé par la ministre sur cette demande. D'autre part, le syndicat de l'enseignement privé de l'académie de Créteil (CréSEP) et le syndicat de l'enseignement privé de l'est francilien CFDT (SEPEF-CFDT) ont demandé le 1er février 2022 à la ministre de la transformation et de la fonction publiques, au ministre de l'économie, des finances et de la relance et au ministre délégué chargé des comptes publics d'abroger l'arrêté du 24 octobre 2020 précité en tant que son article 1er a dressé une liste ne comportant pas les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré. Le CréSEP et le SEPEF-CFDT demandent l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite de rejet née du silence gardé par les ministres sur leur demande.

3. Les deux requêtes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

Sur la légalité externe :

4. Aux termes de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration : " Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. / Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande (...). S'il résulte de ces dispositions que le silence gardé sur une demande de communication des motifs d'une décision

implicite de rejet est susceptible d'entacher cette décision d'illégalité, c'est à la condition toutefois qu'elle soit intervenue dans un cas où une décision expresse aurait dû être motivée.

5. La décision par laquelle la ministre de la transformation et de la fonction publiques a refusé d'abroger l'arrêté du 24 octobre 2020 précité en tant que celui-ci n'inclut pas dans le champ des bénéficiaires de la prime de fidélisation territoriale les maîtres contractuels exerçant leurs fonctions dans les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré à un caractère réglementaire. Ni les dispositions des articles L. 211-2 et L. 211-3 du code des relations entre le public et l'administration, qui s'appliquent aux décisions individuelles, ni aucune autre disposition ni aucun principe n'imposaient leur motivation. Par suite, le syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) Créteil n'est pas fondé à soutenir que la décision de la ministre de la transformation et de la fonction publiques serait illégale faute de réponse à sa demande de communication de ses motifs.

Sur la légalité interne :

6. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 914-1 du code de l'éducation : " Les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public, ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont applicables également et simultanément aux maîtres justifiant du même niveau de qualification, habilités par agrément ou par contrat à exercer leur fonction dans des établissements d'enseignement privés liés à l'Etat par contrat. Ces maîtres bénéficient également des mesures de promotion et d'avancement prises en faveur des maîtres de l'enseignement public ". Il résulte de ces dispositions que les règles générales notamment en matière de conditions de service, applicables aux maîtres titulaires de l'enseignement public, ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont également applicables aux maîtres contractuels ou agréés de l'enseignement privé sous contrat. Elles n'ont toutefois ni pour objet ni pour effet de supprimer toute différence de traitement dans la gestion de la situation respective de ces deux catégories d'enseignants.

7. Le décret du 24 octobre 2020 a pour objet de remédier aux difficultés en matière de fidélisation des ressources humaines, de nature à fragiliser durablement la mise en œuvre de leur action, que connaissent certains services publics implantés dans le ressort du département de la Seine-Saint-Denis, en octroyant le bénéfice d'une prime de fidélisation territoriale aux agents publics qui exercent, de façon permanente, pendant une durée continue de cinq années, leurs fonctions dans l'un de ces services, dont la détermination est renvoyée à un arrêté. Par son objet même, cette prime, accordée en fonction du service ou de l'emploi d'affectation dans le seul département de la Seine-Saint-Denis, quel que soit le statut de l'agent, ne relève ni d'une règle générale déterminant les conditions de service des maîtres titulaires de l'enseignement public, ni d'une mesure sociale applicable à ces derniers, dont l'application aux maîtres titulaires de l'enseignement privé sous contrat est prévue par l'article L. 914-1 du code de l'éducation. Par suite, en n'incluant pas, à l'article 1er de l'arrêté du 24 octobre 2020, les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré dans la liste des services et emplois, relevant du service public de l'éducation, éligibles au bénéfice de la prime de fidélisation territoriale, alors même que sont inclus les établissements d'enseignement publics du second degré, les auteurs de cet arrêté n'ont pas, contrairement à ce que soutiennent les syndicats requérants, méconnu le

principe d'égalisation des situations des maîtres de l'enseignement public et de l'enseignement privé sous contrat résultant de l'article L. 914-1 du code de l'éducation.

8. En deuxième lieu, le décret du 24 octobre 2020 subordonne l'octroi de la prime de fidélisation territoriale à la condition que les agents publics concernés exercent dans des services et emplois qui, dans le ressort du département de la Seine-Saint-Denis, connaissent des difficultés en matière de fidélisation des ressources humaines de nature à y fragiliser durablement la mise en œuvre et les capacités d'adaptation du service public. Pour caractériser, dans le service public de l'éducation, l'existence de difficultés de fidélisation justifiant l'attribution de cette prime aux agents affectés dans un établissement situé en Seine-Saint-Denis, les ministres ont pu à bon droit procéder à une comparaison, d'une part, de la situation des établissements publics d'enseignement situés en Seine-Saint-Denis avec celle des établissements publics d'enseignement implantés dans les autres départements, en distinguant le premier degré et le second degré, et à une comparaison, d'autre part, de la situation des établissements d'enseignement privés sous contrat situés en Seine-Saint-Denis avec celle des établissements d'enseignement privés sous contrat implantés dans les autres départements, en distinguant de la même façon le premier et le second degré, au regard de trois critères permettant d'apprécier les difficultés de fidélisation que sont l'ancienneté moyenne des enseignants, le taux de primo-affectés et le taux de contractuels.

9. Il ressort des pièces du dossier que, pour ce qui concerne les établissements publics du second degré, cette comparaison fait apparaître que la Seine-Saint-Denis connaît, tant au regard du critère de l'ancienneté moyenne des enseignants que du critère du taux de primo-affectés, des difficultés de fidélisation supérieures à celles de tout autre département, justifiant ainsi l'inclusion de leurs agents publics dans le champ des bénéficiaires de la prime de fidélisation territoriale instituée par le décret du 24 octobre 2020. En revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré situés en Seine-Saint-Denis se trouveraient, s'agissant de la fidélisation de leurs agents publics, dans une situation significativement plus défavorable que celle observée dans les autres départements, dès lors que, si leur taux de contractuels est plus élevé que dans les autres départements, en revanche l'ancienneté moyenne de leurs agents est supérieure à celle constatée dans au moins dix autres départements, et le taux de primo-affectés inférieur à celui constaté dans au moins dix autres départements. Par suite, les syndicats requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en ne retenant pas les établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré dans la liste des services fixée par l'arrêté du 24 octobre 2020 et en rejetant leur demande tendant à l'inclusion de ces établissements dans cette liste, les auteurs de cet arrêté auraient entaché leur décision d'erreur manifeste d'appréciation.

10. En troisième lieu, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier. Ces modalités de mise en œuvre du principe d'égalité sont applicables à l'édition de normes régissant la situation d'agents publics qui, en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emplois de fonctionnaires.

11. Ainsi qu'il a été dit au point 9, si les établissements d'enseignement publics du second degré en Seine-Saint-Denis connaissent des difficultés de fidélisation, en regard de la situation observée sur le reste du territoire national, justifiant leur inclusion dans les services éligibles à la prime de fidélisation territoriale instituée par le décret du 24 octobre 2020, tel n'est pas le cas des établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré dans ce département. Par suite, la différence de traitement, s'agissant du bénéfice de cette prime, entre les agents affectés dans l'une ou l'autre de ces catégories d'établissements, trouve sa justification dans une différence de situation en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et n'est pas manifestement disproportionnée au regard des motifs qui la justifient. Il s'ensuit que les syndicats requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'une telle différence méconnaîtrait le principe d'égalité.

12. En quatrième et dernier lieu, l'article 1er du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales stipule que : " Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ". Aux termes de l'article 14 de cette convention : " La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ". Une distinction entre des personnes placées dans une situation comparable est discriminatoire, au sens de ces stipulations, si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

13. Pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 9, la différence de traitement, s'agissant du bénéfice de la prime de fidélisation territoriale instituée par le décret du 24 octobre 2020, entre agents des établissements d'enseignement publics du second degré et agents des établissements d'enseignement privés sous contrat du second degré peut être regardée comme répondant à une justification objective et raisonnable. Par conséquent, les syndicats requérants ne sont pas fondés à soutenir que le rejet de leurs demandes méconnaîtrait les stipulations combinées de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1er de son premier protocole additionnel.

14. Il résulte de tout ce qui précède que les syndicats requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation des décisions implicites de rejet qu'ils attaquent.

15. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que la somme demandée à ce titre par le CréSEP et le SEPEF-CFDT soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance.

DECIDE :

Article 1er : Les requêtes du syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) Créteil ainsi que du syndicat de l'enseignement privé de l'académie de Créteil (CréSEP) et du syndicat de l'enseignement privé de l'est francilien (SEPEF-CFDT) sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC) Créteil, au syndicat de l'enseignement privé de l'académie de Créteil (CréSEP), au syndicat de l'enseignement privé de l'est francilien CFDT (SEPEF-CFDT), à la Première ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et au ministre de la transformation et de la fonction publiques.

Délibéré à l'issue de la séance du 27 septembre 2023 où siégeaient : Mme Christine Maugüé, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; M. Pierre Collin, M. Stéphane Verclytte, présidents de chambre ; M. Christian Fournier, M. Frédéric Gueudar Delahaye, M. Hervé Cassagnabère, M. Jonathan Bosredon, Mme Françoise Tomé, conseillers d'Etat et M. Julien Autret, maître des requêtes-rapporteur.

Rendu le 13 octobre 2023.

La présidente :

Signé : Mme Christine Maugüé

Le rapporteur :

Signé : M. Julien Autret

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin